

Datum
2021-08-25Dnr/Beteckning
TSG 2021-7243Ert datum
2021-07-15Er beteckning
I2021/ 02042Infrastrukturdepartementet
Transportmarknadsenheten
Ämnesråd
Stefan Andersson

EU-kommissionens förslag FuelEU Maritime

Sammanfattning

Transportstyrelsen har ombetts att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag FuelEU Maritime, som syftar till att öka sjöfartens användning av förnybara och lågutsläppsbränslen och därigenom bidra till att nå unionens klimatmål.

Transportstyrelsen delar EU-kommissionens problembild och bedömning att det krävs regelstyrning på internationell nivå för att minska växthusgasutsläppen från sjöfarten. Ett styrmedel med fokus på att öka efterfrågan av hållbara och förnybara sjöfartsbränslen, i linje med FuelEU Maritime, behövs för att på kort sikt kunna skala upp användningen från dagens låga nivåer utan att orsaka kolläckage. Sverige och svenska företag har lång erfarenhet av alternativa fartygsbränslen, bl.a. metanol, LNG och batteridrift, och Transportstyrelsen välkomnar fortsatt arbete inom detta område. Det är viktigt att nya krav inte straffar fartyg som har gått före.

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget, men har följande synpunkter.

Transportstyrelsens synpunkter

Generella bestämmelser

Transportstyrelsen är positiv till att förordningsförslaget har ett målbaserat angreppssätt och livscykelperspektiv på växthusgasutsläppen, eftersom detta är förutsättningar för en miljö- och kostnadseffektiv samt teknikneutral reglering. Transportstyrelsen är också positiv till de föreslagna kraven på landströmsanvändning som innebär att man har en högre ambition för utsläppsminskningarna när fartygen ligger i hamn jämfört med kraven under resa. Transportstyrelsen anser att det är motiverat för att förbättra den lokala luftkvaliteten nära hamnar och därigenom människors hälsa.

Förslaget har liknande upplägg som MRV-förordningen¹, avseende tillämpningsområde, övervakning, rapportering och verifiering av data. Transportstyrelsen anser att MRV-förordningens tillämpningsområde som utgångspunkt lämpar sig väl för FuelEU Maritime-initiativet. Att fartyg med en bruttodräktighet över 5000 omfattas innebär att 90 % av utsläppen inom EU inkluderas, samtidigt som man undviker att öka den administrativa bördan för det stora antalet mindre fartyg.

FuelEU Maritime föreslås omfatta hälften av den använda energin på resor mellan en EU-hamn och en hamn i tredje land. Transportstyrelsen ser att det ökar effektiviteten i styrmedlet och finns fördelar ur ett konkurrensperspektiv om även resor mellan EU-hamn och tredje land regleras, men det finns också svårigheter kopplat till folkrättens jurisdiktionsregler. Reglerna behöver utformas på ett sätt så att medlemsstaternas och EU:s jurisdiktion inte överskrids. Vidare visar erfarenheterna från förhandlingarna om datainsamlingssystemet för bränsleförbrukning inom IMO och från CORSIA-förhandlingarna inom luftfarten att tredje länder och internationella intresseorganisationer anser det olämpligt att EU skapar regionala system, som kan anses undergräva möjligheten till internationella lösningar.

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att hänsyn tas till fartyg som är isklassade vid utformningen av regelverket. Det är oklart vilken effekt reglerna kan få på vintersjöfarten som hänger nära samman med svenska industriens konkurrenskraft. EU-kommissionen tycks inte ha undersökt detta i konsekvensanalysen.

Krav på energianvändning ombord fartyg

Transportstyrelsen välkomnar ett angreppssätt där kravbildens styrkraft stärks över tid eftersom detta ger förutsägbarhet för branschen och möjlighet att bygga upp kapaciteten. Transportstyrelsen har inte bedömt hur realistiska de föreslagna minskningarna av sjöfartsbränslets växthusgasintensitet är. Myndigheten ser positivt på att man har ett livscykelperspektiv och att de mest betydelsefulla växthusgaserna för sjöfartens vidkommande inkluderas.

Transportstyrelsen vill uppmärksamma att de nya kraven kommer att medföra stora kostnader för företagen, och att det därför är viktigt att se över finansieringsmöjligheterna. En del nya bränslena kanske inte kan användas i befintliga fartygsmotorer och då krävs investeringar för att anpassa fartygen. Det kan inte uteslutas att äldre fartyg fasas ut, i de fall det inte blir lönsamt att investera i ny teknik. Utöver dessa initiala kostnader är förnybara och hållbara bränslen också dyrare i förhållande till

¹ Europarlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter

energiinnehållet jämfört med konventionella bränslen. Det tillkommer viss administration och därigenom kostnader för företagen utöver vad som krävs enligt MRV-förordningen. Det kan inte uteslutas att dessa kostnader träffar slutkonsumenten. Transportstyrelsen noterar också att produktionen och tillgängligheten till hållbar och förnybar energi behöver öka betydligt för att en övergång i linje med förslaget ska vara möjlig.

Transportstyrelsen är positiv till att det införs krav på fartyg att använda landström, eftersom användningen i dag är låg även i hamnar där infrastrukturen har byggts ut. Det är bra att förslaget prioriterar de mest förorenande fartygen och särskilt kryssningsfartygen (som ingår i ”passagerarfartyg”). Myndigheten ser gärna att kravet på landströmsanslutning på sikt omfattar fler fartygstyper än container- och passagerarfartyg och att man tar fram en tidplan för det.

Sveriges hamnar ligger i framkant i Europa när det gäller att erbjuda anslutning till landströmsnätet, och därför kan det för svenskt vidkommande vara möjligt att införa vissa krav tidigare än år 2030. Det kommer dock krävas en utbyggnad av landströmsnätet, framförallt för kryssningsfartygen som skulle använda stora mängder el. I dagsläget finns det inga hamnar i Sverige som kan landansluta kryssningsfartyg, men Stockholms hamn planerar en sådan anläggning. En utbyggnad av landströmsnätet är förenat med stora investeringskostnader vilket också bör beaktas i utformningen av regelverket. Detta talar också för en successiv utökning av kraven till att omfatta fler fartygstyper. Begränsningar i elnätet och de stora kostnaderna för hamnarna kan innebära att trafik koncentreras till färre hamnar, t.ex. med avseende på kryssningstrafiken. Detta kan även få vidare samhällsekonomiska effekter.

Det finns redan idag framtagna standarder för utformningen av landströmsanläggningen i land och ombord samt riktlinjer för vilken utbildning de som arbetar med landströmsanslutningar bör ha. De flesta svenska fartyg är utrustade med landströmsutrustning ombord.

Transportstyrelsen förespråkar flexibilitet i fråga om lösningar i hamn och det är därför bra att förslaget medger andra ekvivalenta lösningar än landström, samt undantag där så är motiverat av säkerhetsskäl och om infrastrukturen är otillgänglig. Hamnarna föreslås utfärda certifikat till de fartyg som av (i förordningen) motiverade skäl inte kan ansluta till landströmsnätet, vilket skulle bli en ny typ av uppgift för de svenska hamnarna.

Uppföljning av efterlevnad

Transportstyrelsen är positiv till att det införs böter för rederier som inte fullgör sina skyldigheter. Avgifterna bör sättas till en nivå som är kännbar

och avskräckande för att ge den preventiva effekt som önskas. Avgifterna torde påföras av Kommissionen, men detta behöver förtydligas.

Medlemsstaterna ska ta fram sanktioner som gäller för överträdelser av förordningen. När det gäller MRV-förordningen valde Sverige att införa administrativa sanktioner istället för straffrättsliga sanktioner, vilket borde vara en rimlig lösning även vad gäller sanktioner kopplade till överträdelser av detta regelverk. I det fall ett sanktionsavgiftssystem införs och dessa ska beslutas av Transportstyrelsen innebär det en ökad administrativ börda för myndigheten.

Det finns flera uppgifter som faller på s.k. behörig myndighet. Det föreslås att behörig myndighet för hamnstaten får utfärda avvisningsbeslut till fartyg som underlåtit att uppfylla övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna under två eller fler på varandra följande rapporteringsperioder (när det gäller flaggstatens egna fartyg som inte efterlever kraven föreslås att dessa meddelas beslut om förbud mot resa). En annan uppgift rör granskning och omprövning av beslut som tagits av en kontrollör, på begäran av rederiet. Om Transportstyrelsen utses till behörig myndighet bör resurser avsättas för att myndigheten ska klara uppgifterna.

De ackrediterade kontrollörerna ges en central roll enligt förslaget. Det nationella ackrediteringsorganet är för Sveriges del SWEDAC, men en kontrollör ackrediterad av annan medlemsstat får utföra uppgifter i Sverige och för svenska rederier. Transportstyrelsen vill i detta sammanhang lyfta vikten av att det sker tillsyn av de ackrediterade aktörer som anlitas av svenska rederier.

Transportstyrelsen är försiktigt positiv till de föreslagna mekanismerna som ger ökad flexibilitet för efterlevnad (spara överskott till nästa rapporteringsperiod, låna överskott från nästa rapporteringsperiod samt fartygsgemensamt uppfyllande av kraven, s.k. pooling), men frågan behöver konsekvensutredas bl.a. med avseende på fartyg flaggade i tredje land. Transportstyrelsen ser vissa fördelar med sådana frivilliga lösningar. Bl.a. kan det bli mer kostnadseffektivt för företag att minska växthusgasutsläppen om de kan investera mer under perioder då prisskillnaden är lägre mellan de konventionella bränslena och förnybara lågutsläppsbränslen, och ha den investeringen till godo efterföljande rapporteringsperiod. Pooling kan leda till att vissa fartyg kontinuerligt skjuter upp egna utsläppsminskningar, men på den övergripande nivån blir utsläppsminskningarna desamma. Pooling kan driva på teknikutvecklingen genom att rederier tar chansen att investera i innovativ teknik och nya bränslen. Kostnaderna för det kan balanseras något av att andra fartyg i samma pool opereras med billigare konventionellt bränsle. Det finns möjlighet för olika operatörer att samarbeta, men det finns

en risk att det i praktiken främst är större rederier som har råd att investera i nya innovativa fartyg och som drar nytta av pooling för egen del.

Transportstyrelsen är principiellt tveksamma till lösningar som skjuter upp utsläppsminskningar, som i fallet med lån av överskott från nästa rapporteringsperiod. Myndigheten noterar att man i förslaget har begränsat möjligheten att använda den lösningen upprepade gånger och att utsläppskraven ökar när ”skulden” ska tas igen. Det är nödvändigt för att minska risken för kryphål och uteblivna reduktioner. Transportstyrelsen bedömer generellt att det är relativt lite administration som tillkommer för de företag som vill använda sig av flexibilitetsmekanismer.

Globalt perspektiv

Sjöfarten är en global näring och internationella regler är som utgångspunkt att föredra. Utöver risken att EU-regler som också träffar fartyg flaggade utanför unionen kan uppfattas som negativt inom IMO, så har Kommissionen och EU:s medlemsstater idag en annan syn på hur livscykelperspektivet för bränslen bör beräknas jämfört med hur frågan diskuteras inom IMO. Det finns en risk om EU går före på detta område att det på sikt utvecklas två parallella system som inte harmonierar med varandra. Det finns också en möjlighet att EU på ett positivt sätt kan påverka utvecklingen i IMO. Det är svårt att i dagsläget göra en bedömning hur det internationella arbetet kommer att påverkas.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschef Simon Posluk, sektionschef Karin Fransson och sakkunnig Sofia Malmsten, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör